

Quito, D.M., 14 de octubre de 2020

CASO No. 4-20-RC

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE

DICTAMEN

Tema: Dictamen respecto al procedimiento que debe seguirse para tramitar la propuesta de enmienda constitucional relacionada con el número de votos requeridos para la ratificación de los proyectos de ley inicialmente aprobados en la Asamblea Nacional, cuando existe objeción parcial del Presidente (a) de la República dentro del procedimiento legislativo.

I. Antecedentes

1. El 06 de agosto de 2020, el presidente de la Asamblea Nacional, César Ernesto Litardo Caicedo, remitió a la Corte Constitucional “*el proyecto de Enmiendas Constitucionales para modificar el artículo 138 de la Constitución de la República*” relativo al número de votos requeridos para la ratificación de los proyectos de ley inicialmente aprobados en la Asamblea Nacional cuando existe objeción parcial del Presidente (a) de la República dentro del procedimiento legislativo.¹ La propuesta fue presentada por Héctor Patricio Muñoz Alarcón, asambleísta por la provincia de Pichincha, quien requiere que la Corte indique cuál de los procedimientos previstos en el orden constitucional corresponde aplicar.
2. En virtud del sorteo electrónico del 06 de agosto de 2020, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 28 de agosto de 2020, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa, dispuso la publicación de la propuesta de modificación constitucional en el Registro Oficial y en la página web institucional.

II. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad con lo dispuesto en los artículos 443 de la Constitución y 99 (1) de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la presente propuesta de modificación constitucional.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Expediente constitucional, *Proyecto de enmiendas constitucionales*, fs. 1 reverso.

III. Legitimación activa y oportunidad

5. De acuerdo al artículo 441 (2) de la Constitución, que regula la reforma de la Constitución mediante enmienda, establece que esta podrá realizarse “*Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional*”. Por su parte, el número 3 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que cuando la iniciativa proviene del Poder Legislativo, la propuesta de reforma debe remitirse a esta Corte “*antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa*”.

6. El proyecto de enmienda constitucional fue presentado por el señor Héctor Patricio Muñoz Alarcón, asambleísta por la provincia de Pichincha ante el Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador el 24 de junio de 2020 y fue respaldado con la firma de 46 de 137 asambleístas. En consecuencia, se cumple con los requisitos de legitimación activa y oportunidad.

IV. Proyecto de modificación constitucional

7. El contenido de la propuesta remitida a la Corte Constitucional consiste en la modificación del artículo 138 de la CRE, específicamente para reemplazar, al final del tercer inciso, lo siguiente:

*La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de su mayoría absoluta.*²
(énfasis añadido)

8. El asambleísta proponente, en su exposición de motivos, fundamenta su iniciativa de enmienda constitucional y señala que en la actual norma constitucional “*se evidencia un problema: una vez emitido el veto por parte del Presidente de la República, es cuestión de tiempo que se apruebe su texto, salvo que exista la mayoría calificada de dos terceras partes*”.

9. Señala que: “*Si analizamos lo que ha sucedido, en aplicación de esta norma constitucional, vamos a encontrar que, a pesar de que no han ocurrido grandes abusos, se han aprobado algunas leyes que, sin duda, tienen problemas, precisamente, por la falta de acuerdos*”.

10. Manifiesta que en legislación comparada, en Colombia y Perú, una vez enviadas las objeciones presidenciales a las leyes, se necesita el voto de “*la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara*” y del “*voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso*” respectivamente.

² Corte Constitucional del Ecuador, Expediente constitucional, *Proyecto de enmiendas constitucionales*, fs. 4 reverso.

11. Alega que los sistemas presidenciales concentran la toma de decisiones en esta autoridad, sin embargo, necesitan de la aprobación del órgano colegiado donde radica la soberanía, en este caso, la Asamblea Nacional. Por ello, aprobar de manera conjunta, impedir o revocar las decisiones presidenciales permite que existan acuerdos como base de la democracia para alcanzar legitimidad en las decisiones.

12. En tal sentido, el asambleísta proponente manifiesta que: *“Si bien es difícil presionar que se lleguen a acuerdos y poner límites a la aprobación cuando no se ha convenido entre las funciones en determinado plazo, al menos se puede hacer más flexible la posición de la Legislatura y así fortalecer su posición en esta determinada relación de poder con el Ejecutivo”*.

13. Señala que con relación al veto u objeción y su quórum de aprobación para allanarse al veto o ratificarse al texto enviado previamente al Presidente, *“existe una excesiva ventaja a favor del Presidente de la República”*. En este sentido, concluye que *“con la propuesta se pretende equilibrar la relación de poderes entre las Funciones Legislativa y Ejecutiva, al menos con el número de votos necesarios para aprobar el allanamiento al texto del Presidente o la ratificación del texto inicial de la Asamblea”*.

V. Análisis constitucional

14. La Constitución establece distintos mecanismos de modificación constitucional.³ Primero, prevé la enmienda constitucional, que *“respeto el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”*⁴. Luego, contempla la reforma parcial que se caracteriza por *“efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado”*, pero sin conllevar restricciones a los derechos y garantías.⁵ Por último, prescribe la Asamblea Constituyente, entendido como *“el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución”*.⁶

15. En tal virtud, en materia de control de propuestas de modificación constitucional, la Corte ha establecido las fases de su intervención y diferenció tres momentos.⁷ El primero de ellos constituye el objeto del presente dictamen y tiene que ver con la determinación de la vía de modificación constitucional.

16. La Corte, entonces, en el presente dictamen determinará si por vía de enmienda se puede modificar la Constitución para cambiar el número de votos requeridos en la Asamblea Nacional para la ratificación de los proyectos aprobados por la Asamblea Nacional cuando existe objeción parcial del Presidente(a) de la República dentro del procedimiento legislativo.

³ Constitución, artículos 441 al 444.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.º 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019*, párrafo 9.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.º 1-19-RC/19*, párrafo 10.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.º 1-19-RC/19* párrafo 11.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.º 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019*, párrafo 17.

17. Como ya se estableció, la enmienda, según la Constitución⁸, procede cuando no altere la estructura fundamental de la norma suprema, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establece restricciones a los derechos y garantías, o no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución⁹. Corresponde determinar si la propuesta incurre en alguna de esas prohibiciones que impiden la vía de la enmienda.

18. La Constitución de la República a partir del artículo 132 desarrolla y regula las etapas del procedimiento legislativo, así como las atribuciones de la Asamblea Nacional y del Presidente de la República en este proceso.

19. El texto constitucional prevé la interrelación entre dos poderes del Estado en la producción legislativa con la finalidad de que exista un control entre órganos y un ejercicio de pesos y contrapesos en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia social, conforme el artículo 1 de la Constitución.

20. En este marco, el cambio que se propone al inciso tercero del artículo 138 de la CRE, implica única y exclusivamente modificar la configuración del número de votos necesarios para la ratificación de los proyectos de ley inicialmente aprobados por la Asamblea o aprobar el allanamiento al texto del Presidente, cuando existan específicamente objeciones parciales del Presidente, y pasar de una mayoría calificada (las dos terceras partes de sus miembros) a una mayoría absoluta (la mitad más uno del total de asambleístas).

21. En este sentido, pese a que la propuesta está relacionada con el equilibrio de poder entre el legislativo y el ejecutivo, esta Corte no identifica que se genere un desbalance o aumento de poder en desmedro de la potestad definitiva del ejecutivo. A diferencia de lo determinado en el dictamen N° 2-20-RC/20, en este caso se verifica que (i) se conservan los roles del Legislativo y Ejecutivo dentro del proceso de creación de leyes¹⁰; (ii) que no se impide la participación activa del Presidente en el quehacer legislativo; (iii) no se extinguen, modifican ni amplían las potestades y atribuciones reconocidas para cada función del Estado bajo la actual configuración constitucional de creación de leyes; y (iv) que la decisión final para acoger o no las objeciones parciales enviadas por el Presidente, se mantiene bajo la exigencia de alcanzar un mínimo de votos dentro del órgano legislativo. Por lo que, en este caso, no se evidencia un desbalance o desmedro en las potestades constitucionalmente reconocidas para cada función del Estado en el proceso de creación de leyes.

22. Consecuentemente, la propuesta de modificación constitucional, al reducir el margen de consensos requeridos para ratificar los proyectos ante objeciones parciales, al

⁸ Constitución, artículo 441.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No. 1-20-RC/20 de 08 de julio de 2020*.

¹⁰ Respecto a su rol como legislador, se establecen como atribuciones del Presidente de la República la iniciativa legislativa, la facultad de presentar objeciones totales, parciales, por inconstitucionalidad y calificar y presentar proyectos de urgencia en materia económica.

pasar de 91 a 70 asambleístas, no impide la participación del Ejecutivo como colegislador, no modifica el régimen de competencias y atribuciones entre ambas funciones dentro del proceso de formación de las leyes y tampoco altera la estructura de la Constitución o del Estado.

23. De lo expuesto, este Organismo considera que el cambio propuesto no afecta la estructura de la norma suprema, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establece restricciones a los derechos y garantías ni modifica el procedimiento de reforma de la Constitución, por lo que podría realizarse mediante enmienda constitucional.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional dictamina:

1. La propuesta de modificación constitucional del inciso tercero del artículo 138 puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda, conforme lo dispuesto en el artículo 441 (2) de la Constitución.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 14 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 4-20-RC/20

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. El 14 de octubre de 2020 la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 4-20-RC/20, respecto de la vía de tratamiento de la propuesta remitida por la Asamblea Nacional referida a modificar el inciso tercero del artículo 138 de la Carta Constitucional, determinando que corresponde a “enmienda constitucional”, establecida en el artículo 441 de la Constitución.
2. En razón de considerar que la antedicha propuesta implica una alteración orgánica del diseño constitucional, cuestión que se encuentra restringida para el mecanismo de enmienda constitucional, consigno mi voto salvado que lo fundamento de la siguiente forma.
3. En la propuesta se plantea modificar el inciso tercero del artículo 138 de la Carta Constitucional, proponiendo el siguiente texto: *“La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de su mayoría absoluta”* (énfasis agregado).
4. El texto vigente del inciso tercero del artículo 138 de la Constitución determina que una vez presentada la objeción parcial presidencial, la Asamblea Nacional *“podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros”* (énfasis añadido).
5. En este contexto, el inciso tercero del artículo 138 de la Constitución se erige en una expresión del régimen presidencialista, exigiendo la mayoría calificada de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional para que sin acoger la objeción parcial presidencial proceda a ratificar los textos del proyecto de ley aprobados parlamentariamente, que con la propuesta pasaría a ser la mayoría absoluta, esto es la mitad más uno de los integrantes del Parlamento.
6. El artículo 1 inciso primero de la Carta Constitucional establece: *“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”*; y, el primer inciso del artículo 141 de la Constitución estatuye: *“Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la*

Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública” (énfasis agregado).

7. Es así que en el diseño constitucional ecuatoriano, más allá de que estemos o no de acuerdo, se ha estatuido a la forma republicana de gobierno como del tipo presidencialista, esto es que el Presidente de la República electo democráticamente cuenta con un énfasis en la administración pública, de tal manera que en el ejercicio de sus competencias el Jefe de Estado conserva especiales facultades.
8. Entre estas prerrogativas se encuentra el contrapeso en el proceso de elaboración de las leyes conocido como “veto presidencial”, constituyéndose el Presidente de la República en Colegislador, figura del régimen presidencialista que se trastocaría con la disminución de la mayoría para que la Asamblea Nacional no acoja la objeción parcial del Presidente de la República y proceda a la ratificación de los textos aprobados parlamentariamente, reduciéndose la mayoría calificada de las dos terceras partes para pasar a una mayoría absoluta, esto es la mitad más uno de los integrantes de la Asamblea Nacional.
9. En tal sentido, la propuesta de modificación constitucional planteada implica una alteración orgánica con incidencia en el sistema de pesos y contrapesos del presidencialismo, como forma de gobierno republicana contemplada como un elemento constitutivo del Estado; y, del énfasis en la administración pública del Presidente de la República como Jefe de Estado en la estructura fundamental de la Constitución.
10. Esta incidencia del ejercicio de competencias constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo ya fue analizada en el Dictamen No. 2-20-RC /20 en el que se consideró lo siguiente: *“el aumento del poder que tendría la Asamblea en la aprobación del Presupuesto General del Estado, en desmedro de la potestad definitoria del Ejecutivo, no corresponde a una mera variación del rol que juega el Legislativo dentro de este proceso, sino un desbalance en las potestades constitucionalmente reconocidas para cada función del Estado (...) Esta Corte considera que la enmienda asamblearia no es la vía apta para la propuesta de modificación constitucional no sólo porque trata un asunto reservado a la reforma, sino también porque el procedimiento de reforma requiere la aprobación mediante referéndum (...)En consecuencia, la propuesta de modificación constitucional incurre en una alteración de la estructura fundamental de la parte orgánica de la Constitución”* (énfasis añadido).
11. En concordancia con esta línea jurisprudencial, el planteamiento de modificar el inciso tercero del artículo 138 de la Carta Constitucional para reducir la mayoría calificada a mayoría absoluta de la Asamblea Nacional para que proceda a la ratificación de los textos aprobados parlamentariamente, sin acoger la objeción parcial presidencial, implica una alteración de un elemento constitutivo del Estado y de la estructura fundamental de la Constitución. Esta propuesta se

encuentra impedida para el mecanismo de enmienda constitucional del artículo 441 de la Constitución, y, en tal virtud, consigno mi voto salvado al considerar que el planteamiento debe tramitarse por la vía de reforma parcial prevista en el artículo 442 de la Constitución, en la que sí procede la alteración orgánica del diseño constitucional, e incluye una aprobación parlamentaria que debe ratificarse en referéndum popular.

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa 4-20-RC, fue presentado en Secretaría General, el 27 de octubre de 2020 mediante correo electrónico a las 14:28; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL